



ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

О. К. ТУРКОВА,

*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності,*

*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків*

e-mail : ksuturkova@gmail.com

ORCID ID 0000-0001-7139-0040

Розглянуто формування різних підходів до визначення поняття «адміністративна послуга», направи розробок елементів інституту адміністративних послуг, проаналізовано стан законодавчого регулювання процедури надання адміністративних послуг, їх основні ознаки, визначено найбільш проблемні та перспективні напрями подальших досліджень.

Ключові слова: державна послуга; публічна послуга; управлінська послуга; адміністративна послуга; ознаки адміністративної послуги; інститут адміністративних послуг; сервісна діяльність.

Постановка проблеми. Відомо, що сфера послуг сьогодні є однією з найперспективніших галузей державного управління, що доволі швидко розвивається. Перехід до орієнтованої на споживача моделі державного управління передбачено нормами Конституції України, ст. 3 якої визначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю ... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

На думку І. В. Венедиктової, відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна служити, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [2, с. 88].

Категорія «адміністративної послуги», як зазначає В. Петьовка, найбільш повно й системно відображає основи реалізації концепції людиноцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та

відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень [3, с. 99].

Це зумовлює необхідність дослідження саме поняття «адміністративна послуга» шляхом систематизації та аналізу різноманітних теоретичних підходів щодо визначення змісту даного поняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику адміністративних послуг досліджено у працях таких відомих учених, як В. Авер'янова, О. Андрійко, І. Бондаренко, В. Венедиктової, В. Петьовки, О. Карпенка, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Ліпенцева, В. Марченко, О. Оболенського, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошука та ін.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів до змісту поняття «адміністративна послуга» та, насамперед, з'ясування його сутності в доктрині публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Офіційне визначення терміна «адміністративна послуга» надається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, а саме: це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [4].

Початок вживання цього поняття відповідає початку перебігу адміністративної реформи, яка і сьогодні є одним із пріоритетних напрямків державотворення в Україні.

Першим нормативно-правовим актом, в якому вжито поняття послуг, що надаються органами виконавчої влади, був Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98. Але Концепція містить одночасно декілька понять: державні послуги, управлінські послуги, громадські послуги. Крім того, у низці нормативно-правових актів, які були прийняті пізніше, вживається також поняття «адміністративні послуги», «платні послуги, що надаються органами державної влади».

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р., запропоноване таке визначення поняття адміністративної послуги: «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [5].

У нашій державі при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на правових аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їхнього надання. Це обумовлено тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є насамперед представники науки адміністративного права. Проте в юриспруденції щодо цього виникли активні дискусії серед науковців, оскільки не всі погодились із доцільністю вживання категорії «послуги» стосовно діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6, с. 109].

В англomовному варіанті для позначення категорії публічних послуг уживається термін «public services». Проте через особливості категорійного апарату він так само, як і термін «публічна адміністрація», помилково перекладається як «державне управління». Замість терміна «публічні послуги» в Україні спочатку прижився термін «державні послуги».

Для повнішого розуміння сутності адміністративних послуг пропонується розкрити зміст таких категорій, як «публічні послуги», «державні послуги» та «муніципальні послуги».

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних послуг [7, с. 119].

Так, залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні (управлінські) послуги – це ті, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними

підприємствами, установами, організаціями. До державних послуг повинні належати також послуги, що надаються недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень. У цьому випадку на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за надання цієї послуги, і джерело фінансування надання цього виду послуг, тобто вид бюджету [7, с. 118].

У свою чергу муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями. Термін «муніципальні» в науці критикується, тому що не відповідає Основному Закону України, який для характеристики місцевого самоврядування користується прикметником «комунальні». На нашу думку, поняття «комунальні послуги» менш удає, оскільки автоматично асоціюється з послугами щодо забезпечення водою, електрикою тощо.

Державні та муніципальні послуги разом становлять сферу адміністративних (публічних) послуг.

В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, звертає увагу на певну недоречність характеристики цих послуг як «управлінських». Натомість акцентує увагу не на «владно-організаційному» аспекті відповідних дій (оскільки «управління» – це владно-організаційний вплив), а на тому, що вони здійснюються органами публічної (державної та самоврядної) адміністрації. Тобто найдоцільнішим, на думку науковця, є вживання саме терміна «адміністративні послуги» [8, с. 38].

І. Коліушко та В. Тимощук вважають більш доцільним використання визначення «адміністративні послуги», звертаючи увагу на те, що так зване «широке» розуміння поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога).

До речі, спочатку фахівцями було запропоновано вживати саме термін «управлінські» послуги. Цей термін небезпідставно критикувався, оскільки управлінськими послугами часто вважають обслуговування власне управлінського процесу, зокрема у приватному секторі виробництва.

Доцільно наголосити, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративного провадження, тому доцільне використання терміна «адміністративні послуги» [9, с. 177].

Загальновизнаними у вітчизняному теоретичному дискурсі є результати досліджень В. Тимошука, який вважає, що основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому основою категорії «послуг» є те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Адміністративну послугу можна розглядати у двох аспектах:

- як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;
- як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи [10, с. 9].

І. Голосніченко наголошує на тому, що не всяка розпорядча діяльність (навіть та, що спрямована на реалізацію прав і свобод громадян) є послугою. Адже призначенням всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб є забезпечення прав і свобод громадян та інших осіб. Автор визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [11, с. 88].

Так, на думку О. Карпенка, сучасне розуміння управлінських послуг

охоплює всі види діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюються в інтересах як окремого громадянина, так і суспільства загалом. Державно-управлінські послуги потрібно розглядати як функцію сучасної сервісної держави, оскільки їх надання зумовлене повноваженнями конкретного органу влади, до компетенції якого вони належать [12, с. 16.].

На думку К. Афанасьєва, адміністративні послуги – це публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [13, с. 28].

Е. Демський робить висновок, що адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень дій, які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого спрямування [14, с. 79].

Отже, дати визначення такій діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які мають адміністративні послуги:

1. Адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи. Відтак, діяльність, що складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Тому діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки) або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо), не належать до адміністративних послуг.

2. Заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи (рішення індивідуальної дії

(адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтва про реєстрацію шлюбу, ліцензії на певний вид господарської діяльності) або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи – підприємця, тобто внесення відповідного запису в Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) тощо; адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення).

3. Адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Фактично в цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги.

По-перше, адміністративна послуга за чинним українським законодавством надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так, у п. 3 ст. 1 Закону суб'єктом надання адміністративних послуг визначені «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи».

По-друге, необхідно мати на увазі, що адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень. Тобто з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження органу влади.

4. Адміністративні послуги надаються відповідно до закону.

5. Нормативні ознаки поняття «адміністративна послуга» вже перераховані. Проте є ще одна ознака – наявність у особи суб'єктивного права, а саме – права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги.

Якщо особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг із заявою, що не надає їй права вимоги (наприклад, з клопотанням про присвоєння звання «почесного громадянина міста» чи нагородження «почесною грамотою»), то в цих випадках йдеться не про адміністративні

послуги, а про інші відносини – з розгляду пропозицій і рекомендацій громадянина. Особа в цих випадках не може вимагати ні відповідного рішення від адміністративного органу, ні відповідного судового захисту в разі відмови адміністративного органу [15, с. 3].

У ширшому значенні до адміністративних послуг можна віднести звернення і щодо виконання обов'язків фізичної або юридичної особи. Наприклад, відповідно до законодавства, фізичні та юридичні особи зобов'язані періодично подавати звіти до податкових та інших «контролюючих» органів. Організація прийому таких звітів має здійснюватися на тих самих засадах, що і надання інших адміністративних послуг.

Висновки. Аналіз наведених вище теоретичних підходів до визначення поняття «адміністративні послуги» свідчить про різноманітність поглядів науковців щодо розуміння цієї категорії. Це є безперечним доказом того, що інститут адміністративних послуг в Україні потребує подальшого опрацювання та законодавчого врегулювання, оскільки надання послуг насамперед залежить від ефективності діяльності органів виконавчої влади, державних службовців та посадових осіб, які безпосередньо беруть участь у наданні адміністративних послуг.

На нашу думку, законодавець хоча й надав досить повне визначення поняття «адміністративна послуга», проте дискусійним залишається питання, чи належать до адміністративних послуг відмовні (негативні) рішення, тобто випадки, коли суб'єкту звернення відмовлено у задоволенні його заяви. З одного боку, суб'єкт надання адміністративних послуг вчиняє необхідний комплекс дій з розгляду заяви особи і свої обов'язки виконує, з іншого – формально нових прав і обов'язків у особи не виникає. Тобто результату послуги не отримано, і це підстава для неоднозначної оцінки такої правової ситуації (відмови у задоволенні заяви) на предмет її визнання адміністративною послугою.

Тому визначення поняття «адміністративні послуги» в Україні залишається наразі проблемним.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг / І. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88–91.
3. Петювка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення / В. Петювка // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 99–104.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – С. 409.
5. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
6. Парашук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. М. Парашук // Вісник АПрН України. – 2001. – С. 109–114.
7. Тимошук В. П. Адміністративна процедура і адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.
8. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов. – Київ : Факт, 2003. – 384 с.
9. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов. – Київ : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
10. Тимошук В. П. Адміністративні послуги : посібник / [В. Тимошук] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.
11. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 88.
12. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / О. В. Карпенко. – Київ : АМУ, 2014. – С. 16.
13. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. – С. 28.
14. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги і їх юридична природа / Е. Ф. Демський // Юридична наука : наук. юрид. журн. – 2011. – Вип. 1. — С. 79–86.
15. Тимошук В. П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / В. П. Тимошук ; Асоціація міст України. – Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.

References:

1. Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 28.06.1996 № 254k/96 VR. Vidom. Verkhov. Rady Ukrayiny, 30, 141 [in Ukrainian].
2. Venedyktova, I. (2009). Yurydychna pryroda publichnykh posluh/ Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu, № 841, 88–91 [in Ukrainian].
3. Pet'ovka, V. (2013). Okremi problemy vyznachennya ponyattya «administratyvna posluha» ta sposoby yikh vyrishennya. Publichne pravo, 2 (10), 99–104 [in Ukrainian].
4. Pro administratyvni posluhy: Zakon Ukrayiny vid 06.09.2012 № 5203-VIII. Vidom. Verkhov. Rady Ukrayiny, 32 [in Ukrainian].
5. Kontseptsiya rozvytku systemy nadannya administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoyi vlady, skhvalena rozporядzhennyam Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 90-r vid 15.02.2006. Retrived from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80> [in Ukrainian].
6. Parashchuk, V.M. (2001). Upravlins'ki posluhy – novyy instytut chy nova pomylka? Visnyk APrN Ukrayiny, 109–114 [in Ukrainian].
7. Tymoshchuk, V.P. (2003). Administratyvna protsedura i administratyvni posluhy.

Zarubizhnyy dosvid ta propozyitsiyi dlya Ukrainy. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].

8. Aver"yanov, V.B. (2003). Derzhavne upravlinnya: problemy administratyvno-pravovoyi teorii ta praktyky. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].

9. Aver"yanov, V.B. (2002). Vykonavcha vlada i administratyvne pravo. Kyiv: In-Yure [in Ukrainian].

10. Tymoshchuk, V.P. (2012). Administratyvni posluhy: posibnyk. Shveytsars'ko-ukrayins'kyy proekt «Pidtrymka detsentralizatsiyi v Ukraini – DESPRO». Kyiv: TOV «Sofiya-A», [in Ukrainian].

11. Holosnichenko, I. (2003). Pravove rehulyuvannya nadannya derzhavnykh upravlins'kykh posluh ta vyrishennya administratyvnykh sporiv. Pravo Ukrainy, 10, 88 [in Ukrainian].

12. Karpenko, O.V. (2014). Upravlins'ki posluhy v Ukraini: mekhanizmy nadannya orhanamy vlady. – Kyiv: AMU [in Ukrainian].

13. Afanas'yev, K.K. (2010). Administratyvni posluhy. Luhans'k: RVVLDUVS [in Ukrainian].

14. Dems'kyi, E.F. (2011). Administratyvni posluhy i yikh yurydychna pryroda. Yurydychna nauka, 1, 79–86 [in Ukrainian].

15. Tymoshchuk, V.P. (2015). Nadannya administratyvnykh posluh u munitsypal'nomu sektori. – Kyiv: TOV «VNA» [in Ukrainian].

Туркова О. К. Теоретические подходы к понятию административной услуги.

Рассмотрено формирование разных подходов к определению понятия «административная услуга», направления разработок элементов института административных услуг, изучено состояние законодательного регулирования процедуры предоставления административных услуг, проанализировано основные признаки административных услуг, определено наиболее проблемные и перспективные направления последующих исследований.

Ключевые слова: государственная услуга; публичная услуга; управленческая услуга; административная услуга; признаки административной услуги; институт административных услуг; сервисная деятельность.

Turkova O. K. Theoretical approaches to the concept of administrative services.

The article deals with the formation of different approaches to the definition of «administrative services», the direction of development of elements of the Institute of Administrative Services, studied the state of the legislative regulation of the procedure of administrative services, analyzed the main features of administrative services, to identify the most problematic and perspective directions of further research.

Keywords: public services; management services; administrative services; features of administrative services; the institution of administrative services; service activities.

Надійшла до редколегії 04.04.2016 р.